

Trabajo para optar al Título de Especialista en Gestión Pública

Yaneth Lucia González

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela De Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios

Programa de Especialización en Gestión Pública

Bogotá D.C., mayo de 2018

*Metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva  
entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de  
Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social*

Yaneth Lucia González

Directora Trabajo de Grado

CATHERINE DEL PILAR DIAZ SANABRIA

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela De Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios

Programa de Especialización en Gestión Pública

Zona Centro Bogotá Cundinamarca

Bogotá D.C., mayo de 2018

## RESUMEN ANALÍTICO ESPECIALIZADO - RAE

<b>Tema</b>	Puesta en marcha de la nueva administradora de los recursos de la Salud –ADRES.
<b>Título</b>	Metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social, Presidencia de la República, ADRES
<b>Autor</b>	Yaneth Lucia González Martínez
<b>Director</b>	Catherine del Pilar Diaz Sanabria
<b>Fuente Bibliográfica</b>	<a href="https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo">https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo</a> <a href="http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa">http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa</a> <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf</a> <a href="https://www.adres.gov.co/Portals/0/Images/adres/archivosdescarga">https://www.adres.gov.co/Portals/0/Images/adres/archivosdescarga</a>
<b>Año</b>	2018
<b>Resumen</b>	<p>Teniendo en cuenta la importancia que representa la salud en nuestro país, las operaciones del FOSYGA han ido creciendo de manera acelerada, nuestro sistema de salud se enfrenta a múltiples problemas entre los cuales podemos ver los problemas de tipo económico a los cuales se enfrenta el sector, las EPS se han encargado de desangrar el sistema convirtiendo la salud en un negocio, además del múltiples figuras fraudulentas que algunos usan para cobrar recobros y reclamaciones por accidentes de tránsito que nunca ocurrieron.</p> <p>El Gobierno con el fin de dar tratamiento a esta problemática, a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país crea la ADRES, con el siguiente objetivo: “Para lograr mayor eficiencia en la administración y flujo de los recursos del SGSSS que actualmente se administran a través del FOSYGA, se creará una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al MSPS, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”.</p> <p>Ante la creación de esta nueva entidad, surgen muchos procesos los cuales se considera sería oportuno estudiarlos, primero que todo por lo que la puesta en marcha de una nueva entidad implica y por la importancia que esta refiere en cuanto a que el tema de la salud en nuestro país es un tema de tanta polémica; además este es un proyecto en ejecución lo que permitirá adquirir muchos conocimientos en materia de Gestión Pública.</p>

	<p>Este proyecto busca observar, analizar y documentar todas las actividades que se deben llevar a cabo para la puesta en marcha de una entidad que adopta las funciones de una entidad ya existente, teniendo en cuenta la complejidad y la importancia de la planeación, puesto que los procesos se deben trasladar y la operación no se debe detener, puesto que las funciones son administrar recursos de la salud. en la actualidad los recursos de la salud son administrados por el FOSYGA.</p>
	<p>Se estableció que, para el funcionamiento de la Entidad Administradora de los Recursos de la Salud, el gobierno nacional definirá un periodo de transición antes de suprimir definitivamente el FOSYGA, asimismo definirá las condiciones para su puesta en marcha, tales como su estructura interna y establecerá la planta de personal.</p>
	<p>Se establecieron los proceso macro y se asignaron roles en cada grupo de proceso, dichos grupos realizaron observación directa a los procesos, luego desarrollaron, Pilotos: Pruebas realizadas en los procesos operativos para validar el funcionamiento de la infraestructura que se va a migrar y las actividades que se desarrollan de tal forma que se puedan verificar los entregables y detectar las incidencias que se presentan para corregirlas y Paralelos: Ejecución simultanea de un proceso para comprobar que al ejecutarlo genera los mismos resultados. La ejecución simultanea de los dos procesos debe generar los mismos resultados.</p>
	<p>Una vez finalizada la etapa de observación, pilotos y paralelos, inició la etapa de documentación de los procesos, la implementación de los Sistemas de Gestión. Gracias al desarrollo de las primeras etapas se estableció el Organigrama de la entidad.</p>
	<p>Una vez analizadas cada una de las etapas implementadas para la puesta en marcha de la entidad ADRES se puede determinar que la metodología y estrategias implementadas fueron apropiadas, sin embargo, en la ejecución de dicha metodología se presentaron algunos inconvenientes. Se logro establecer que los pasos establecidos con los macro procesos operativos del FOSYGA: observación de los procesos y la ejecución de los pilotos y paralelos fue muy acertada, permitiendo tener un bosquejo de todos aquellos elementos necesarios para la puesta en marcha, que permite prever riesgos futuros.</p>
	<p>Se logro establecer que los pasos establecidos con los macro procesos operativos del FOSYGA: observación de los procesos y la ejecución de los pilotos y paralelos fue muy acertada, permitiendo tener un bosquejo de todos aquellos elementos necesarios para la puesta en marcha, que permite prever riesgos futuros.</p>
	<p>Gracias a la creación de ADRES, se ha logrado mayor eficiencia en la distribución de los recursos, se ha logrado una comunicación más asertiva con los terceros involucrados en el Sistema de Seguridad Social.</p>

<b>Palabras Claves</b>	FOSYGA, ADRES, MSPS, transición, SGSSS, Administrador Fiduciario, operaciones, metodología, estrategias, puesta en marcha, Sector Salud, recursos, observación, impacto, EPS, funciones, impacto, Sistema de Gestión de Calidad, procesos macro,
<b>Contenidos</b>	Planteamiento del problema
	Formulación del problema
	Sistematización del Problema
	Justificación de la investigación
	Alcances y límites de la investigación
	Objetivos
	Revisión de metodología
	Método Investigación
	Marco Referencial
	Marco teórico
	Marco Conceptual
	Marco Legal
	Procesamiento de la Información
	Análisis de datos
	Conclusiones
	Recomendaciones
	Referencias Bibliográficas

## Tabla de contenido

Introducción.....	10
Planteamiento del problema .....	11
Formulación del Problema.....	12
Sistematización del problema.....	13
Justificación de la investigación .....	13
Justificación práctica .....	15
Alcances y límites de la investigación.....	15
Objetivos.....	16
Objetivo General.....	16
Objetivos Específicos .....	16
Revisión de metodología: Tipo de estudio, método de investigación, recolección de información, población, muestra procedimientos para la recolección fuentes a usar y variables.....	17
Método Investigación .....	17
Tipo de Estudio Cualitativo.....	17
Técnicas de recolección y análisis de la información.....	18
Población estudiada: Características y tamaño (Universo y muestra) En caso de seres humanos consignar los aspectos éticos requeridos.....	19
Población: .....	19
Tamaño:.....	19
Muestra:.....	19
Marco Referencial .....	20
Marco teórico.....	20
Marco Conceptual.....	23
ECAT:.....	23
Compensación .....	23
Régimen de Excepción:.....	24
Solidaridad:.....	24
Referente Actual .....	24
Administrador Fiduciario: .....	25
Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA): .....	25
Empresa Industrial y Comercial del Estado: .....	25
Transición de FOSYGA a ADRES .....	26
Lineamientos estratégicos.....	28
Recursos que administrará ADRES. De conformidad con lo definido por el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015: .....	28
Funciones de la ADRES .....	30
Impacto Frente a los Actores del SGSSS. ....	30
Principales Procesos que operará ADRES. ....	31
Marco Legal.....	32
Decreto 1283 de 1996.....	32
Ley 1753 de 2015 – Artículo 66.....	32
Decreto 1429 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social	33
Decreto 1430 del 1 de septiembre de 2016 Departamento Administrativo de La Función Pública. ....	33
Decreto 1431 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social	34
Decreto 1432 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social	34
Decreto 2265 de 2017.....	34

Procesamiento de la Información .....	35
¿Cómo se llevó a cabo la transición Dirección de Administración de Fondos- Consortio SAYP a ADRES?.....	35
Sistema de Gestión de Calidad ADRES .....	40
Análisis de datos .....	44
Encuesta para determinar Metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social .....	44
Análisis Resultados Encuesta .....	46
Análisis General de datos .....	55
Conclusiones.....	60
Recomendaciones .....	61
Iniciativas que mejoren el proceso de transición de la nueva entidad del Estado ADRES, y además sirvan de referente para otros procesos similares que se desarrollen. ....	61
Referencias Bibliográficas.....	63

## **Lista de tablas**

Tabla 1. Pregunta No. 1 Encuesta, Rango de Edad.....	46
Tabla 2. Pregunta No. 2 Encuesta, Sexo. ....	47
Tabla 3. Pregunta No. 3 Encuesta, Nivel Educativo. ....	47
Tabla 4. Pregunta No. 4 Encuesta, tiempo laborado en DAFPS. ....	48
Tabla 5. Pregunta No. 5, Encuesta, se ha difundido la información .....	49
Tabla 6. Pregunta No. 6 Encuesta, cuál estrategia es la más acertada .....	50
Tabla 7. Pregunta No. 7 Encuesta, Ha participado en la transición .....	51
Tabla 8. Pregunta No.8 Encuesta, cómo se siente ante la transición.....	52
Tabla 9. Pregunta No. 9 Encuesta, Se realizaron jornadas de socialización .....	53
Tabla 10. Pregunta No. 10. Encuesta, Impacto de la creación ADRES. ....	54



## Lista de figuras

Ilustración 1. Proceso, ADRES (2017). Plan Estratégico ADRES, <a href="https://www.adres.gov.co/La-Entidad/">https://www.adres.gov.co/La-Entidad/</a> .....	36
Ilustración 2. Conformación Grupos de Trabajo Transición FOSYGA-ADRES, MSPS (2017). .....	36
Ilustración 3. Organigrama ADRES. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.....	41
Ilustración 4. Ciclo de los Procesos. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.....	41
Ilustración 5. Mapa de Procesos. ADRES (2017). Plan Estratégico Administradora De Recursos Del SGSS, <a href="https://www.adres.gov.co/">https://www.adres.gov.co/</a> .....	42
Ilustración 6. Elaboración de Documentos. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.....	43
Ilustración 7. Diagrama de barras Pregunta No. 1. Encuesta implementada en 2018. ....	46
Ilustración 8. Diagrama Circular Pregunta No. 2. Encuesta implementada en 2018.....	47
Ilustración 9. Diagrama de Rectángulos Pregunta No. 3. Encuesta implementada en 2018.....	48
Ilustración 10. Diagrama Lineal Pregunta No.4. Encuesta implementada en 2018.....	49
Ilustración 11. Diagrama Circular Pregunta No. 5. Encuesta implementada en 2018. ....	50
Ilustración 22. Diagrama circular Pregunta No. 6, Encuesta implementada en 2018 .....	51

## **Introducción**

Dentro del último Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el gobierno nacional incorporó una serie de medidas tendientes a mejorar el Sistema de Seguridad Social en Colombia, teniendo en cuenta que la Salud en Colombia atraviesa por tantas problemáticas afectando directamente la calidad de vida de la población, al respecto el Director de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, Giraldo (2018) afirmó: “Tenemos una buena infraestructura, una óptima medicina, un vasto conocimiento y los recursos financieros, pero el sistema no está funcionando bien porque hay fallas en la administración que impactan la salud de la gente; subsisten 45 EPS que en la actualidad no resuelven las demandas de la población y al contrario generan nuevos problemas, por lo tanto, otro gran reto es cambiar la forma de administrar el sistema de salud” debido a estas problemáticas el gobierno nacional ha venido implementando una serie de medidas que impacten positivamente en el sector, entre ellas se planteó la creación de una nueva entidad Administradora de los Recursos de la Salud, esta entidad se crea con el objetivo de optimizar y unificar el flujo de los recursos del sector salud, garantizando una mayor eficiencia y un control más óptimo sobre su distribución y uso; esto se logrará gracias a que la nueva entidad contará con la infraestructura para cumplir con este objetivo. Siendo el Estado la entidad encargada de distribuir y ejecutar.

El FOSYGA venía manejando los recursos distribuidos por Subcuentas según la destinación de los recursos, la nueva unidad plantea la eliminación de dichas subcuentas para mejorar el control de los recursos; la nueva entidad deberá ser altamente eficiente, el reto es que la transición sea exitosa evitando afectar el giro de los recursos.

Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo Todos por un nuevo país destaca que el objetivo de crear esta nueva entidad es el siguiente:

“Para lograr mayor eficiencia en la administración y flujo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que actualmente se administran a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), se creará una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país.

### **Planteamiento del problema**

El gobierno nacional mediante la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo, en su artículo 66, creó la nueva Administradora de los Recursos de la Salud ADRES, esta entidad reemplazará el Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, y a su vez asumirá las funciones que estaban delegadas al Ministerio de Salud en su dependencia Dirección Administración de Fondos de La Protección Social, esta entidad se encargará de administrar los recursos del sector salud, su naturaleza será una empresa industrial y comercial del estado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con autonomía administrativa y financiera.

Esta entidad entró en operaciones el primero de agosto del año 2017, con todos los procesos en marcha, teniendo en cuenta que debido a la importancia que refieren los procesos que allí se manejan, esta entidad inició con transición de funciones.

El sector salud es uno de los más controversiales en nuestro país, por todos los problemas que afronta, el mismo sistema recibe duras críticas, por tal motivo esta investigación pretende analizar las motivaciones del gobierno nacional para la creación de esta nueva entidad, analizar las estrategias implementadas para la transición en cuanto a los procesos organizacionales, jurídicos, contables, operativos y administrativos que estaban a cargo del Ministerio y el impacto que ha causado desde el inicio de operaciones.

De igual manera se debe tener en cuenta que los recursos del Sistema de Seguridad Social a partir de la Ley 100 de 1993 eran administrados por un Administrador Fiduciario, que para el momento de la creación de ADRES era el Consorcio SAYP 2011, dicha entidad contaba con la infraestructura necesaria para administrar los recursos del sector salud, el Ministerio de Salud- Dirección de Administración de Fondos emitía todas las directrices para el manejo de los recursos y el Consorcio SAYP realizaba la parte operativa del manejo de los recursos, así las cosas se debe tener en cuenta que la totalidad de operaciones que manejaba esta entidad también serán asumidas por la nueva entidad.

## **Formulación del Problema**

**Forma Interrogativa:** *¿Cuál es la metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social?*

**Forma Declarativa:** Determinar la metodología y estrategias implementadas para la puesta en *marcha de una entidad del Estado que nace como resultado de la transición de otra entidad*.

### **Sistematización del problema**

1. ¿Cuáles deben ser los pasos para que la Dirección de Administración de Fondos – Consorcio SAYP (¿Actual administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA le transfiera las funciones a la nueva Administradora de los Recursos de la Salud ADRES?
2. ¿Cuáles son los riesgos eventuales y planes de contingencia en la puesta en marcha de la ADRES?

### **Justificación de la investigación**

Teniendo en cuenta la importancia que representa la salud en nuestro país, las operaciones del FOSYGA han ido creciendo de manera acelerada, nuestro sistema de salud se enfrenta a múltiples problemas entre los cuales podemos ver los problemas de tipo económico a los cuales se enfrenta el sector, las EPS se han encargado de desangrar el sistema convirtiendo la salud en un negocio, además del múltiples figuras fraudulentas que algunos usan para cobrar recobros y reclamaciones por accidentes de tránsito que nunca ocurrieron. La administración pública ha implementado todas las medidas necesarias para contrarrestar este fenómeno, expidiendo normas que hacen que el sistema sea más fuerte, con más vigilancia y por ende más eficiente, así las cosas, la

Dirección de Administración de Fondos hoy en día maneja temas de vital importancia para la sostenibilidad del sector.

El Gobierno con el fin de dar tratamiento a esta problemática mediante La Ley Estatutaria de Salud Ley 1751 de 2015 y el Plan de Desarrollo Art. 65 expidió la Política de Atención Integral en Salud MIAS, el objetivo de este sistema es orientar el Sistema hacia la generación de las mejores condiciones de la salud de la población mediante la regulación de las condiciones de intervención de los agentes hacia el “acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. Para asegurar el logro de esta política el Estado debe garantizar la participación de todos los agentes del Sistema.

En el Artículo 66 del Plan Nacional de Desarrollo se establece el manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud, manifestando en dicho artículo que se hace necesario crear una entidad de naturaleza especial de nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, la entidad estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social.

Así las cosas, la Dirección de Administración de Fondos se suprimirá, el contrato de Encargo Fiduciario mediante el cual se manejan los recursos de la salud también se acabará y las funciones serán tomadas por esta nueva entidad.

Ante la creación de esta nueva entidad, surgen muchos procesos los cuales se considera sería oportuno estudiarlos en esta área, primero que todo por lo que la puesta en marcha de una nueva entidad implica y por la importancia que esta refiere en cuanto a que el tema de la salud en nuestro país es un tema de tanta polémica; además este es un proyecto en ejecución lo que permitirá adquirir muchos conocimientos en materia de Gestión Pública.

### **Justificación práctica**

Este proyecto está justificado de forma práctica puesto que busca observar, analizar y documentar todas las actividades que se deben llevar a cabo para la puesta en marcha de una entidad que adopta las funciones de una entidad ya existente, teniendo en cuenta la complejidad y la importancia de la planeación, puesto que los procesos se deben trasladar y la operación no se debe detener, puesto que las funciones son administrar recursos de la salud. en la actualidad los recursos de la salud son administrados por el FOSYGA, bajo la figura de contrato de administración fiduciaria, el Ministerio de Salud a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social emite todas las directrices para el administrador fiduciario, el problema radica en que el Administrador fiduciario empezó a operar en casi un 90% los procesos del FOSYGA, por este motivo el gobierno nacional a través de su plan de desarrollo busca unificar los procesos con la creación de esta nueva entidad.

### **Alcances y límites de la investigación**

El alcance de esta investigación es descriptivo, puesto que observará y describirá las actividades más importantes para la puesta en marcha de la empresa industrial y comercial del Estado ADRES, para esta investigación se usarán técnicas como la

observación y la revisión documental, aunque es posible que durante el desarrollo de la investigación tenga un alcance correlacional pues se puede analizar la correlación entre el conjunto de procedimientos adquiridos para poner en marcha la nueva entidad, la metodología usada, y la probabilidad de éxito cuando esta esté en marcha.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Determinar la metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de una entidad del Estado que nace como resultado de la transición de otra entidad.

### **Objetivos Específicos**

1. Identificar los procesos administrativos y estratégicos establecidos para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES.
2. Sugerir iniciativas que mejoren el proceso de puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, y además sirvan de referente para otros procesos similares que se desarrollen.
3. Determinar el impacto que puede llegar a causar la creación de la nueva entidad en el Sector Salud de Colombia.



## **Revisión de metodología: Tipo de estudio, método de investigación, recolección de información, población, muestra procedimientos para la recolección fuentes a usar y variables**

### **Método Investigación**

Método sintético Integra los componentes dispersos de un objeto de estudio para estudiarlos en su totalidad.

### **Tipo de Estudio Cualitativo**

El tipo de estudio es cualitativo teniendo en cuenta lo citado por (Bernal Cesar A., Metodología de la Investigación. Tercera Edición. PEARSON EDUCACIÓN, Colombia, 2010, pág. 60) este tipo de estudio “Se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada” Bonilla y Rodríguez (2000).

Esta investigación es de tipo cualitativo en cuanto que pretende estudiar el caso específico de la puesta en marcha de la entidad ADRES, a partir del análisis de cada una de las estrategias establecidas en la transición a una nueva entidad. Esta investigación se fundamenta en la recopilación de todas las actividades que se llevaron a cabo en dicho proceso.

Esta investigación cualitativa, es una investigación acción participativa (IAP), teniendo en cuenta que laboré en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, dependencia que desapareció con la creación de ADRES, y se elabora con la motivación de documentar todos los aspectos que enmarcaron este proceso de transición y brindar un referente para futuros procesos, teniendo en cuenta que en la actualidad no existen referentes de procesos similares que permitan disminuir los riesgos que se puedan presentar.

### **Tipos de información: Primaria**

Esta investigación se desarrollará con fuentes de información primaria, teniendo en cuenta que la información se obtiene directamente en el lugar de los hechos, se obtiene de las personas que lideran los procesos estratégicos, dicha información también se obtiene de la observación y análisis de todos los hechos relacionados con el objeto de la investigación.

#### **Fuentes Primarias**

- Entrevistas a funcionarios Dirección Administración de Fondos
- Observación directa de los hechos
- Entrevistas a clientes externos FOSYGA- Fondo de Solidaridad y Garantía para la Salud

### **Técnicas de recolección y análisis de la información**

- Entrevista: Realizada a algunos funcionarios que participaron de manera directa a la transición a la nueva entidad.

- Observación directa: Se realiza la observación de los procesos lo cual permita recolectar información confiable.
- Análisis de documentos: Análisis los documentos relevantes generados como resultado de la transición, esta técnica de recolección también comprende la normatividad emitida en el marco del objeto de la investigación.

**Población estudiada: Características y tamaño (Universo y muestra) En caso de seres humanos consignar los aspectos éticos requeridos.**

**Población:** Clientes internos del FOSYGA, entendiéndose que este fondo está conformado por la Dirección de Fondos del Ministerio de Salud, funcionarios del Consorcio SAYP 2011.

**Tamaño:** La población es finita, corresponde a 300 funcionarios, 100 de la Dirección de Fondos y 200 del Consorcio SAYP 2011, la variable objeto del estudio es cualitativa.

**Muestra:**

No probabilística, teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es documentar el proceso de transición, el objetivo es construir hipótesis que sirvan como base para responder los interrogantes del problema planteado.

La muestra elegida son 50 funcionarios de los 300 que conforman la población

## **Marco Referencial**

### **Marco teórico**

El sistema de Seguridad Social en Colombia ha tenido tres grandes etapas, la primera tiene sus inicios en la constitución de 1986, en 1990 se expide la ley 10 y en 1993 la ley 100.

La Ley 100 de 1.993 generó el mayor impacto presentado en la historia del país al Sistema General de Seguridad Social en Salud, creó el FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA “FOSYGA” para garantizar la compensación entre las personas de diferentes ingresos y riesgos, la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito.

Entre los objetivos más importantes establecidos en la Ley 100 fue la unificación de regímenes, ampliar la cobertura y dar transparencia en el manejo de los recursos, protección financiera a las familias que sufren eventos catastróficos y mejorar el acceso a los servicios de salud, asimismo se buscaba también lograr una uniformidad legal en el país, puesto que cada entidad territorial poseía un marco normativo diferente en materia de seguridad social.

La Ley 100 estableció una nueva forma de estructuración del Sistema, nuevas entidades, nuevas funciones, nuevos procesos.

El modelo de aseguramiento establecido mediante esta Ley introdujo dos regímenes de afiliación:

1. Régimen Subsidiado: Orientado a dar cobertura a la población pobre que no posee capacidad de pago. Se financia con la solidaridad del sistema, es decir

(contribución de los aportes de los trabajadores) y los aportes del gobierno y los gobiernos municipales y departamentales.

2. Régimen Contributivo: Orientado a dar cobertura en salud a los trabajadores dependientes o independientes con capacidad de pago, se financia con los aportes de los empleados y empleadores. En la actualidad los aportes de los empleadores se sustituyeron por el impuesto a las utilidades denominado impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE.

Sin embargo la Ley 100 de 1993 si bien logró ampliar la cobertura de personas afiliadas al Sistema también incorporó nuevas dificultades, la principal es el Art. 180 *“Requisitos de las entidades promotoras de salud”* en el cual se define que la Superintendencia Nacional de Salud autorizara como Entidades Promotoras de Salud (EPS) a entidades de naturaleza pública, privada o mixta, esto abrió las puertas al sector privado, para que prestaran el servicio de salud y obtuvieran la utilidad de la diferencia entre los ingresos y los costos generados para la prestación de los servicios, lo que definitivamente es la raíz de los grandes problemas que han presentado estas entidades en el ejercicio de sus funciones.

Las EPS buscando generar mayores utilidades han obstaculizado el acceso a los servicios de salud, imponiendo gran tramitología a los pacientes con el fin de desanimar la demanda, lo cual ha incrementado las tutelas. Lo cual también ha generado un incremento exorbitante en los llamados recobros, los cuales son todos aquellos servicios médicos que no están incluidos en el Plan Obligatorio de Salud “POS”, que el Estado debe asumir.

Es necesario que el Estado aumente su eficiencia y eficacia teniendo en cuenta que actualmente el Sistema de Salud se enfrenta a una situación de desfinanciamiento presentándose un eminente riesgo en la sostenibilidad del sistema, este riesgo exige que la distribución de los recursos del sector salud sea más acertada, en este caso influyen dos aspectos el primero el concerniente a los lineamientos normativos sobre los giros y al seguimiento y control de la ejecución de dichos recursos y el otro relacionado con el recaudo y giro de los recursos en cabeza de la ADRES. Al respecto de Ministro de Salud Alejandro Gaviria en una entrevista a la revista Semana (2018), afirmó:

Con esta nueva entidad vamos a centralizar y a controlar mucho más estrictamente los recursos del Estado y de todos los colombianos, en especial en temas que en el pasado han sido complejos, como el de los recobros, que ya superan los 3 billones de pesos.

Pese al papel fundamental que va a tener, la Adres no va a definir la política ni la regulación del sistema; es, más bien, una gran aliada del ministerio y del sistema.

## **Marco Conceptual**

La Dirección de Administración de Fondos es una dependencia del Ministerio de Salud y Protección Social con autonomía administrativa y financiera, encargada de administrar el FOSYGA Fondo de Solidaridad y Garantía para la Salud, creado con la Ley 100 de 1993, este fondo es manejado con encargo fiduciario y FONSAET.

Entre las funciones del FOSYGA se encuentran todas aquellas relacionadas con la inversión económica y administrativa de la salud de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social de Colombia. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos del FOSYGA se crearon las siguientes Subcuentas, cada una de las cuales se encarga de un tema específico:

### **ECAT:**

Eventos Catastróficos, Terroristas y Accidentes de Tránsito, esta Subcuenta se creó para garantizar la atención de las víctimas que por alguno de los accidentes descritos en su denominación hayan sufrido daño físico o mental.

### **Compensación**

Esta Subcuenta tiene la función de aprovechar toda la recaudación presupuestaria del FOSYGA en el resto de las Subcuentas, con el fin de ofrecer a los afiliados la cobertura necesaria a nivel de salud, así como a las infraestructuras la calidad que se necesita para un servicio óptimo.

**Régimen de Excepción:**

En esta subcuenta se recaudan los aportes necesarios para los afiliados a esta categoría y se realiza el consecuente pago a cada uno de ellos, los afiliados son Fuerzas Militares, Policía Nacional, Profesores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, Ecopetrol y algunas Universidades Públicas.

**Solidaridad:**

Esta Subcuenta tiene como objetivo garantizar una cobertura mínima para las personas pobres y vulnerables que no pueden permitirse la afiliación, régimen subsidiado de salud.

**Promoción:**

Mediante esta subcuenta se financian actividades en materia de educación, información y fomento de la salud, así como también prevención de las enfermedades.

Los recursos del FOSYGA se manejan de manera independiente dentro de cada subcuenta y se destinan exclusivamente a las finalidades consagradas para estas en la ley.

**Referente Actual**

Actualmente los recursos del FOSYGA son administrados mediante contrato de encargo fiduciario, adjudicado mediante proceso de selección abreviada al Consorcio SAYP 2011 conformado por FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. - FIDUPREVISORA S.A. Y FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO



EXTERIOR S.A. - FIDUCOLDEX, representado por FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. - FIDUPREVISORA S.A.

Todas las operaciones, y directrices en materia presupuestal son impartidas desde la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, el Consorcio SAYP no está autorizado a generar ningún pago que no esté autorizado por el Ordenador del Gasto designado por el Ministro de Salud Dr. Alejandro Gaviria, el Consorcio SAYP es el que en la actualidad efectúa el 80% de las operaciones referentes a los recursos del FOSYGA sin embargo las directrices son dadas desde el Ministerio de Salud y Protección Social, y su infraestructura es mucho más grande, teniendo en cuenta dichos aspectos se hace necesario que el Gobierno cree una estructura propia en la cual pueda llevar a cabo estas operaciones.

**Administrador Fiduciario:** Entidad contratada por el MSPS para el recaudo, la administración y pago de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantías – FOSYGA-, por disposición de la Ley 100 de 1993. El Consorcio SAYP 2011, es el Administrador Fiduciario para el periodo octubre de 2011 a octubre de 2016.

**Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA):** Cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, administrada por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud. Tiene las siguientes subcuentas que se manejan de manera independiente: de compensación interna del régimen contributivo, de solidaridad del régimen subsidiado de salud, de promoción de la salud, del seguro de riesgos catastróficos y de garantías para la salud.

**Empresa Industrial y Comercial del Estado:** El artículo 85 de la Ley 489 de 1998 dice que las empresas industriales y comerciales del Estado -EICE- son organizaciones creadas por la ley o autorizadas por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica, conforme a las reglas de

derecho privado y que reúne ciertas características como tener personería jurídica propia; autonomía administrativa, presupuestal y financiera; y capital independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de las tasas que perciben por las funciones y servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

### **Transición de FOSYGA a ADRES**

Ante este panorama el gobierno nacional en su empeño por aliviar la crisis del sector, emitió la Ley 1751 de 2015 o Ley Estatutaria de la Salud, y la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” el gobierno nacional estableció creación de una empresa social del Estado llamada “Salud mía” se plantea que dicha empresa sea una unidad de gestión encargada de recaudar los dineros que recaude el Sistema de Seguridad Social, y a su vez de girarlos según su destinación específica. El Proyecto de Ley también plantea que las EPS desaparezcan para dar paso a unas entidades denominadas “Gestores de Servicios de Salud” que en teoría son lo mismo que las EPS, con la diferencia que estas entidades no podrán realizar cobros al Sistema.

Así mismo, en el objeto define al Sistema como el conjunto “articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la materialización y garantía del derecho fundamental de la salud” (Artículo 4, Ley 1751 de 2015).

La Administradora tendrá por objeto administrar los recursos que financian el sistema, tales como:

- Los que financian el aseguramiento en salud

- Los Copagos por servicios no POS
- Los recursos recaudados por la UGPP

Sus funciones son las siguientes:

1. Administrar los recursos del SGSSS
2. Administrar los recursos del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud
3. Efectuar el pago de las Unidades Por Capitación (UPC)
4. Efectuar los giros directos a los prestadores de servicios de salud, previa autorización de los beneficiarios con el fin de optimizar el flujo de los recursos
5. Reconocimiento y pago de los distintos conceptos que financian el SGSSS.
6. Administrar la información propia de sus operaciones

Se estableció que, para el funcionamiento de la Entidad Administradora de los Recursos de la Salud, el gobierno nacional definirá un periodo de transición antes de suprimir definitivamente el FOSYGA, asimismo definirá las condiciones para su puesta en marcha, tales como su estructura interna y establecerá la planta de personal.

## **Lineamientos estratégicos**

Lograr calidad y oportunidad en los procesos de reconocimiento del aseguramiento, prestaciones excepcionales y de financiamiento a instituciones del sector salud.

Optimizar los procesos de recaudo, administración y pago de los recursos que se canalizan a través de la Entidad.

Proteger, gestionar y defender los recursos del SGSSS.

Desarrollar e implementar herramientas de tecnología y financieras para el manejo y control de los recursos.

Garantizar la adecuación institucional mediante actividades transversales que complementen y sustenten el desempeño de los procesos misionales y estratégicos, así como el seguimiento continuo al cumplimiento de los objetivos de la Entidad.

### **Recursos que administrará ADRES. De conformidad con lo definido por el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015:**

La Entidad administrará los siguientes recursos:

- a) SGP Salud componente de subsidios a la demanda.
- b) SGP que financian FONSAET.
- c) Monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda COLJUEGOS.
- d) Cotizaciones de los afiliados al SGSSS, incluidos los intereses recaudados por las EPS. Cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o

Regímenes especiales.

e) Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).

g) Del PGN para universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios.

h) Recaudo del IVA definido en la Ley 1393 de 2010.

i) Del FONSAT creado por el Decreto-ley 1032 de 1991.

j) Contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el SOAT cobrada con adición a ella.

k) Recaudados INDUMIL por impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas antitabaco.

l) Del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la Ley destina a dicho régimen.

m) Copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Recaudos por gestiones que realiza la UGPP.

p) Demás destinados a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la Ley o el reglamento.

q) Demás que en función a su naturaleza recaudaba el FOSYGA.

## **Funciones de la ADRES**

- Administrar los recursos del SGSSS y del FONSAET.
- Efectuar reconocimiento y pago de la UPC- Unidad de Pago por Capitación del aseguramiento obligatorio en salud.
- Realizar pagos, efectuar giros directos a los prestadores y proveedores de tecnologías en salud y transferencias a los agentes del sistema que optimice el flujo de los recursos.
- Adelantar las verificaciones que promuevan la eficiencia en la gestión de los recursos. Desarrollar los mecanismos para el fortalecimiento financiero de las entidades.
- Administrar la información propia de sus operaciones.
- Identificar y registrar por separado los valores correspondientes recibidos de a cada una de las entidades territoriales para el aseguramiento en salud.

## **Impacto Frente a los Actores del SGSSS.**

- Administración Unificada de los Recursos del SGSSS.
- Flujo de recursos con procesos más eficientes (UPC RS).
- Optimización de los mecanismos de control, mejor y más oportuna información.
- No se generarán modificaciones respecto al giro directo.
- Los Usuarios y Claves de Acceso seguirán siendo las mismas que están utilizando con el FOSYGA –Consortio SAYP 2011.

- los cambios serán los estrictamente necesarios para el traslado de operaciones del FOSYGA a la ADRES

### **Principales Procesos que operará ADRES.**

Entre los principales procesos que operará ADRES se encuentran:

- Recaudo de los recursos del SGSSS definidos en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015
- Administración de la Base de Datos Única de Afiliados- BDUA del SGSSS.
- Procesos de Reconocimiento y Pago de Recursos a favor de actores del SGGG:
- Proceso de Compensación del Régimen Contributivo.
- Proceso de Liquidación Mensual de Afiliados (LMA) del Régimen Subsidiado.
- Recobros por Prestaciones de Salud no Incluidas en la Plan de Beneficios en Salud.
- Reclamaciones por Accidentes de Tránsito y Eventos Catastróficos y Terroristas.
- Mecanismos de Apalancamiento Financiero a EPS e IPS
- Compra de Cartera de EPS e IPS.
- Tasa Compensada.
- Bonos Obligatoriamente Convertibles en Acciones-BOCAS

## **Marco Legal**

### **Decreto 1283 de 1996**

Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### **Ley 1753 de 2015 – Artículo 66**

Esta Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 es la que materializa el proyecto de crear una entidad que administre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, establece las características que tendrá dicha entidad en materia jurídica, establece que tipo de recursos serán administrados por esta entidad, es el punto de partida de esta entidad, convirtiéndose en un mecanismo para lograr los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) -ADRES como una Entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



### **Decreto 1429 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social**

En esta ley se establecen los objetivos de la Administradora de los Recursos de la Salud, su estructura, sus funciones, se determina su manejo presupuestal y contable y se establecen lineamientos para la transferencia de la información y/o procesos de la Dirección de Administración de Fondos a la Administradora de los Recursos de la Salud ADRES, además establece que el Ministerio de Salud y Protección Social suministrará todos los elementos técnicos y humanos necesarios para llevar a cabo la transición.

Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-y se dictan otras disposiciones. Que el parágrafo del artículo 23 del citado decreto establece que el Ministerio de Salud y Protección Social "(...) apoyará la gestión y los trámites legales, contractuales, administrativos y financieros, suministrando el soporte técnico, logístico y el que sea necesario para la organización y puesta en funcionamiento de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES".

### **Decreto 1430 del 1 de septiembre de 2016 Departamento Administrativo de La Función Pública.**

Este Decreto establece los cargos por los cuales estará conformada la planta de personal de ADRES, la nomenclatura de dichos cargos y la asignación salarial, además fija los requisitos para cada cargo.

## **Decreto 1431 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social**

Por el cual se establece la planta de personal de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud — ADRES y se dictan otras disposiciones.

Este Decreto discrimina la cantidad de cargos según la estructura establecida en el Decreto 1429 de 2016, y le da la facultad al Director General de la Entidad de proveer los empleos creados en este Decreto priorizando los empleados que laboral en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y atendiendo los preceptos legales concernientes a la contratación estatal como los derechos de carrera administrativa.

## **Decreto 1432 del 1 de septiembre de 2016 Ministerio De Salud y Protección Social**

Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, adicionando a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como una entidad adscrita al Ministerio de Salud, transfiriendo algunas funciones que en la actualidad están en cabeza de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

## **Decreto 2265 de 2017**

Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, Y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Este Decreto detalla cada una de las fuentes de los recursos

que administrará la Administradora de los Recursos de la Salud y establece las condiciones en las cuales se recaudaran dichos recursos, así mismo establece la destinación de dichos recursos.

### **Procesamiento de la Información**

#### **¿Cómo se llevó a cabo la transición Dirección de Administración de Fondos- Consorcio SAYP a ADRES?**

Identificar los procesos administrativos y estratégicos establecidos para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES.

Todos los procesos de la transición estuvieron a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, en cabeza específicamente del Viceministerio de la Protección Social se conformó un equipo que incluía asesores del Viceministerio y funcionarios de la Dirección de Administración de Fondos.

El objetivo del plan de trabajo establecido es garantizar la continuidad de los procesos que maneja el FOSYGA - Dirección de Administración de Fondos.

*Conjunto de procesos y actividades que se debe realizar de forma rutinaria para cumplir con los objetivos misionales de una organización.*

*Para una correcta operación de procesos es necesario aplicar controles operativos, monitorear el avance y tener actualizada la información.*

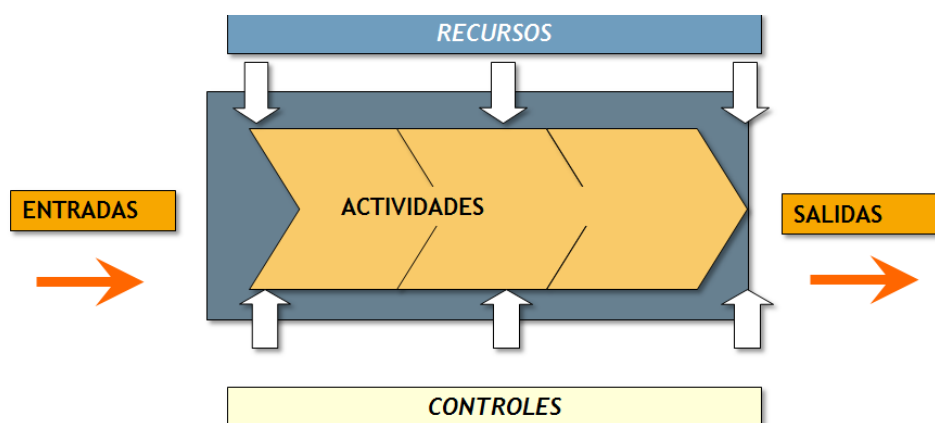


Ilustración 3. Proceso, ADRES (2017). Plan Estratégico ADRES, <https://www.adres.gov.co/La-Entidad/>

1. Lo primero que se realizó fue un análisis para definir los procesos macro, dichos procesos fueron los siguientes:

PROCESO	FUNCIONAL	SUPERVISOR	TÉCNICO*	CALIDAD	PRESUPUESTO - CONTABLE - JURÍDICA
LMA	Gina Díaz Ramón Ramírez	Ana Victoria Olarte	Nahir Rodríguez	Johanna Bejarano	Jose L Bernal Carmen Rocío Rangel Yuli Andrea Gómez Victor Olarte
COMPENSACIÓN Y REX	Juan Felipe Rincón Elkin Guerra	Juan Felipe Rincón con apoyo de Hisnardo Ubaque	Marcela Sandoval	Germán Sánchez	Jose L Bernal Carmen Rocío Rangel Yuli Andrea Gómez Abel Zapata
MYT	Lorena Amezquita Lilia Castellanos	Jose Leonardo Quiroga	Jose Leonardo Quiroga	Maria Isabel Salgado	Maria Trinidad Villamizar Adriana Paola Restrepo Gina Lazaro
ECAT	Wilson Velasquez Mónica Valderrama	Andres Pachón	Andres Pachón Jose Leonardo Quiroga	Maria Isabel Salgado	Maria Trinidad Villamizar Adriana Paola Restrepo Victor Olarte
REINTEGRO	Claudia Pulido Patricia Sandoval	Patricia Sandoval	Mario Pulido	Maria Isabel Salgado	Carmen Rocío Rangel Yaneth González Carolina Espinosa Victor Olarte
BDA, BDEX, PVS	Adela Gamboa Mario Silva	Jorge Anibal y Mario Silva	Jorge Anibal	Jorge Anibal	Maria del Rosario Estrada

\* INFRAESTRUCTURA: Guillermo Benítez e Hisnardo Ubaque  
(transversales en todas las líneas de proceso)  
Supervisor: José Berardo Prieto





Ilustración 4. Conformación Grupos de Trabajo Transición FOSYGA-ADRES, MSPS (2017).

Según cada proceso macro se definieron los siguientes roles en cada grupo, las definiciones fueron incorporadas en la documentación realizada por la Dirección de Administración de Fondos en el marco de la transición:

**Funcional:** Persona con conocimiento de la operación y ejecución de los procesos que se encarga de controlar, analizar y supervisar las fases de la operación y los resultados del mismo.

**Supervisor:** Persona que evalúa la ejecución de la operación.

**Técnico:** Persona que a partir del conocimiento de la infraestructura tecnológica asegura su correcta explotación y su óptimo rendimiento.

**Calidad:** Persona con conocimiento en la implementación de sistemas de gestión de calidad quien a partir de la observación de las actividades de los funcionales y los técnicos se encuentra en capacidad de documentar los procesos.

**Presupuesto:** Persona que a partir del conocimiento de las fuentes de financiación del FOSYGA valida y controla la correcta ejecución de los ingresos y gastos de cada uno de los procesos.

**Contable:** Persona encargada de validar y controlar el correcto registro de los ingresos y gastos de cada uno de los procesos en la contabilidad y el reflejo de estos en los estados financieros.

**Jurídico:** Persona que a partir de su conocimiento de las normas que reglan cada uno de los procesos, vela por la correcta aplicación de dichas normas en la documentación.

2. Se realizaron jornadas en las cuales cada grupo de macro proceso realizaba observación directa de los procesos, para llevar a cabo esta etapa cada grupo se dirigió a las instalaciones del Consorcio SAYP, en jornadas en las cuales los funcionarios de dicha entidad realizaron una explicación detallada de cada paso realizado en el proceso. El objetivo de esta etapa también fue determinar todos aquellos elementos necesarios para que la nueva entidad

llevará a cabo los procesos, tales como elementos tecnológicos, de información y de recurso humano.

Lo que también ayudaría a determinar lo que la Dirección de Administración de Fondos denominó **Entregables**, y lo definió de la siguiente manera:

Bienes o servicios adquiridos, desarrollados o ajustados en ejecución de las obligaciones pactadas en el Contrato de administración fiduciaria, los cuales cuentan con características cuantificables y medibles en términos de valor, integralidad, funcionalidad y capacidad.

En este caso, los entregables se verificarán a partir de criterios de aceptación que establecen el alcance de cada entregable.

3. El tercer paso consiste en la realización de procesos llamados **PILOTOS**

Pruebas realizadas en los procesos operativos para validar el funcionamiento de la infraestructura que se va a migrar y las actividades que se desarrollan de tal forma que se puedan verificar los entregables y detectar las incidencias que se presentan para corregirlas.

El objetivo de los pilotos es realizar pruebas específicas en cada macro proceso, con el fin de determinar si se cuenta con los elementos tecnológicos, de información y de recurso humano. Esta etapa también permite identificar cuáles son aquellos elementos imprescindibles para la entrada en operación. El resultado de los pilotos es la documentación de los procesos.

#### 4. Paralelos:

Ejecución simultanea de un proceso para comprobar que al ejecutarlo genera los mismos resultados. La ejecución simultanea de los dos procesos debe generar los mismos resultados, en caso de no ser así se debe realizar un plan de contingencia que permita subsanar de manera efectiva los inconvenientes presentados.

Cada grupo de macroproceso definió un cronograma que contiene las etapas mencionadas anteriormente, se presenta un ejemplo correspondiente al grupo de reintegro:

##### CRONOGRAMA ENTREGABLES Y ACTIVIDADES PROCESO REINTEGRO - ADRES REINTEGRO DE RECURSOS

ACTIVIDADES / ENTREGABLES / TEMAS RELEVANTES
<b>1. REVISION MANUALES ACTUALES</b>
Manual de operación Tablas alimentadas en cada proceso
<b>2. REUNIONES CON FUNCIONALES DEL PROCESO</b>
2.1 Socializar e indentificar cada proceso 2.1.1 Reunión de Entendimiento General - Administrador Fiduciario * Depuraciones BDUA * Novedades de actualización BDUA * Compensación * LMA * Reintegro por afiliación simultánea (Resolución 4895 de 2015) * Tesorería / Pagos * Contabilidad 2.1.2 Reunión de Entendimiento General - UTF2014 * Recobros * Reclamaciones 2.1.3 Reunión de Entendimiento General JAHV McGregor 2.1.2 Reunión de Entendimiento General -Ministerio de Salud y Protección Social * Dirección de Administración de Fondos- Subdirección de Gestión * Oficina TIC - BDUA * Areas Técnicas del MSPS:

<b>3. LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN-DOCUMENTACIÓN PROCESO</b>
3.1 Listar actividades del proceso Reintegro 3.2 Realizar Flujograma Actividades Reintegro 3.3 Generar procedimiento en formato oficial 3.4 Identificar actividades para actualizar en el Manual-Administrador Fiduciario 3.5 Solicitar al Administrador Fiduciario el ajuste a los Manuales 3.6 Actualizar internamente Manuales del Administrador Fiduciario 3.7 Detallar técnicamente proceso Reintegro
<b>4A. PILOTO AUDITORÍA</b>
4.1 Ejecutar proceso en la Infraestructura del Ministerio 4.2 Alistamiento de insumos: Corte BDUA, de LMA, las tablas de referencias que se van a correr y de los script correspondientes 4.3 Ejecutar la auditoría: Identificación de registros y valores involucrados 4.3.1. Comparar la ejecución de la auditoría realizada por el MSPS y SAYP 4.3.2. Revisar y documentar bitácora por muestra seleccionada 4.4 Revisar, validar e identificar diferencias 4.5 Solicitar al Administrador Fiduciario aclaraciones
<b>4B. PILOTO RESPUESTA EPS</b>
4.1 Ejecutar proceso en la Infraestructura del Ministerio 4.2 Alistamiento de insumos: Corte BDUA, de LMA, las tablas de referencias que se van a correr y de los script correspondientes 4.3 Ejecutar la auditoría: Respuesta EPS a resultados de auditoría remitida 4.3.1. Comparar la ejecución de la auditoría realizada por el MSPS y SAYP 4.3.2. Revisar y documentar bitácora por muestra seleccionada 4.4 Revisar, validar e identificar diferencias 4.5 Solicitar al Administrador Fiduciario aclaraciones
<b>4C. PILOTO APLICACIÓN DESCUENTO AUTORIZADO POR LA EPS</b>
4.1 Ejecutar proceso en la Infraestructura del Ministerio 4.2 Alistamiento de insumos: Corte BDUA, de LMA, las tablas de referencias que se van a correr y de los script correspondientes 4.3 Ejecutar la auditoría: Aplicación descuento por EPS 4.3.1. Comparar la ejecución de la auditoría realizada por el MSPS y SAYP 4.3.2. Revisar y documentar bitácora por muestra seleccionada 4.4 Revisar, validar e identificar diferencias 4.5 Solicitar al Administrador Fiduciario aclaraciones

*Ilustración 3. Cronograma Entregables y Actividades Proceso Reintegro ADRES. DAFPS MSPS (2017).*

## Sistema de Gestión de Calidad ADRES

Una vez finalizada la etapa de observación, pilotos y paralelos, inició la etapa de documentación de los procesos, la implementación de los Sistemas de Gestión.

Gracias al desarrollo de las primeras etapas se estableció el Organigrama de la entidad.



## ORGANIGRAMA PROPUESTO



Ilustración 5. Organigrama ADRES. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.

Paso siguiente se definió el Sistema de Gestión de Calidad, lo que permitió establecer los formatos para registrar las actividades generales que se deben llevar a cabo para lograr el objetivo del proceso, así como las tareas específicas que se requieren para llevar a cabo una actividad dentro de un proceso.



Ilustración 6. Ciclo de los Procesos. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.

## Mapa de Procesos

La ADRES desarrollará su objeto social mediante la ejecución del proceso estratégico, los procesos misionales, los de apoyo y los de evaluación y control.

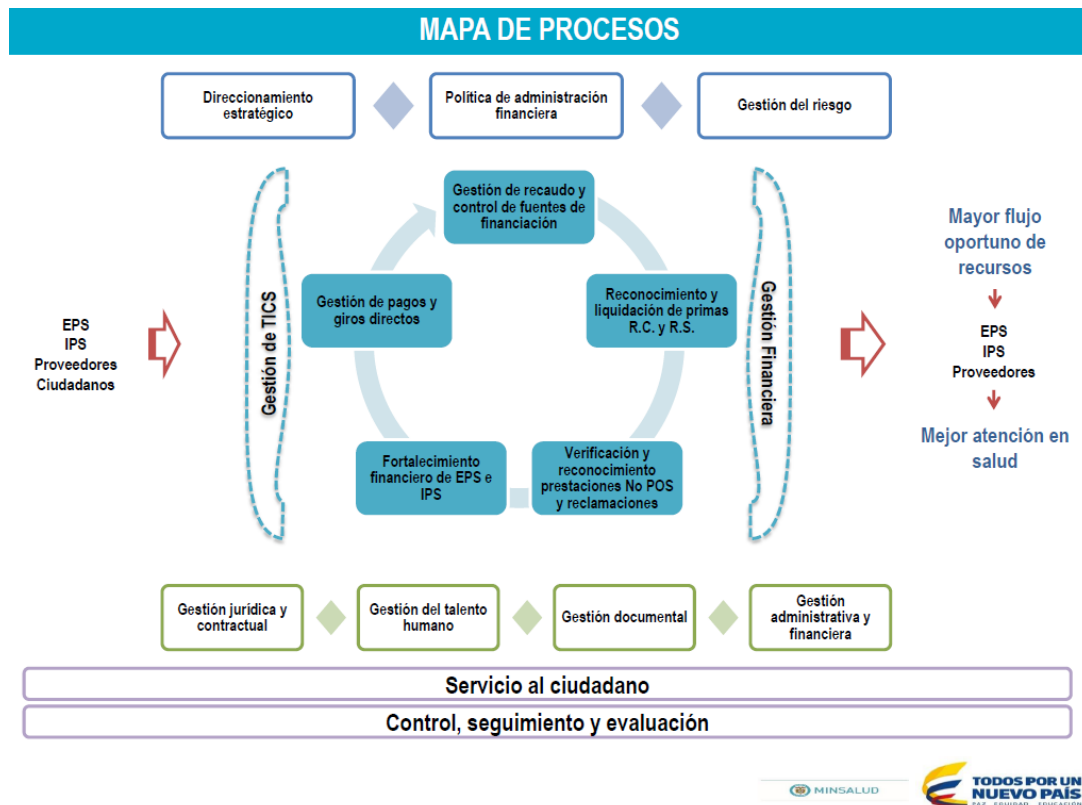


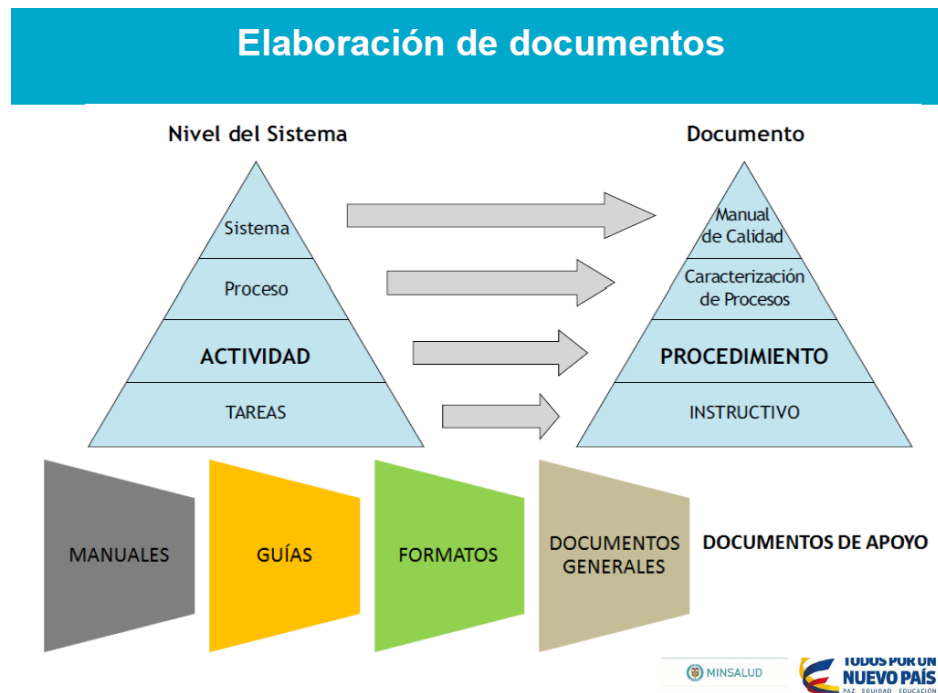
Ilustración 7. Mapa de Procesos. ADRES (2017). Plan Estratégico Administradora De Recursos Del SGSS, <https://www.adres.gov.co/>

**Los Macroprocesos Estratégicos:** corresponden a las políticas sectoriales que como instrumento de gestión permiten orientar las acciones a partir de los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Los Macroprocesos Misionales** son el resultado del diseño de procesos acotados al cumplimiento de las funciones asignadas a la Entidad y que buscan producir resultados frente a los actores del SGSSS.

**Los Macroprocesos De Apoyo** corresponden a actividades transversales que complementan y sustentan el desempeño de los procesos misionales y estratégicos.

**El Macroproceso De Control** desarrolla acciones encaminadas a fortalecer el servicio al ciudadano, y a efectuar seguimiento continuo al cumplimiento de los objetivos para lograr su control, seguimiento, evaluación, ajuste y mejoramiento.



*Ilustración 8. Elaboración de Documentos. Grupo de Calidad, DAFPS MSPS (2017). Presentación Calidad.*

## **Análisis de datos**

La siguiente encuesta se aplicó a una muestra de 20 funcionarios de los 100 que conforman la Dirección de Administración de Fondos de La Protección Social.

**Encuesta para determinar Metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social**

**Población objeto de estudio:** Empleados de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social.

**Nombre:** \_\_\_\_\_

**Ocupación:** \_\_\_\_\_

1. Su rango de edad se encuentra entre:
  - a. 20 a 30 años
  - b. 31 a 40 años
  - c. 41 a 50 años
  - d. Mayor a 50 años
2. Su sexo es
  - a. Femenino
  - b. Masculino
3. ¿Cuál es su nivel educativo?
  - a. Bachiller
  - b. Técnico
  - c. Profesional
  - d. Especialista
  - e. Magister
4. ¿Hace cuánto labora en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social?
  - a. Menos de 1 año
  - b. Entre 1 a 3 años
  - c. Entre 3 a 5 años
  - d. Mas de 5 años

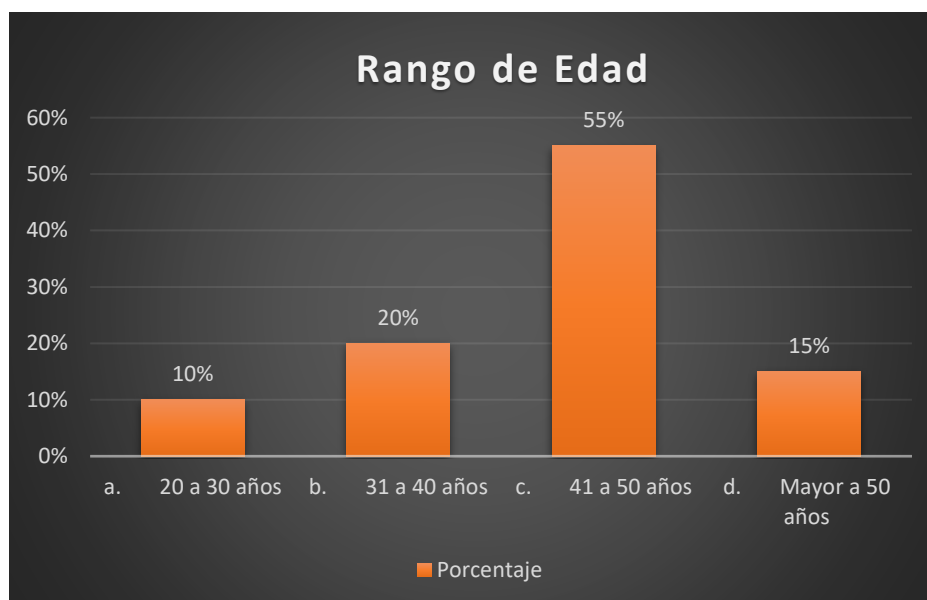
5. ¿Considera que la información con respecto a la transición de FOSYGA-ADRES se ha difundido de la forma apropiada?
- a. SI
  - b. NO
6. ¿Cuál de las siguientes estrategias utilizadas para la transición considera más acertada?
- a. Implementación de Pilotos
  - b. Implementación de Paralelos
  - c. Ninguna
  - d. No conozco dichas estrategias
7. ¿Ha participado de manera activa en el proceso de transición FOSYGA-ADRES?
- a. SI
  - b. NO
8. ¿Como se siente ante todos los cambios suscitados con la transición?
- a. Tranquilo y optimista
  - b. Con incertidumbre
  - c. Con grandes expectativas
9. ¿Se realizaron jornadas para la socialización de la normatividad asociada a la creación de la nueva entidad?
- a. SI
  - b. NO
10. ¿Cuál considera que será el impacto de la creación de la Administradora de los Recursos de la Salud en el Sistema?
- a. Positivo
  - b. Negativo
  - c. No tendrá ningún impacto

## Análisis Resultados Encuesta

1. Su rango de edad se encuentra entre:

*Tabla 1.* Pregunta No. 1 Encuesta, Rango de Edad.

1. Su rango de edad se encuentra entre:	Cantidad	Porcentaje
a. 20 a 30 años	2	10%
b. 31 a 40 años	4	20%
c. 41 a 50 años	11	55%
d. Mayor a 50 años	3	15%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



*Ilustración 9.* Diagrama de barras Pregunta No. 1. Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** De los 20 funcionarios encuestados de la DAFPS, el 55% se encuentra en una edad entre los 41 a 50 años, lo cual significa que tienen amplia experiencia laboral, muy posiblemente hayan laborado en varias organizaciones tanto en el sector privado como público.

2. ¿Su sexo es?

Tabla 2. Pregunta No. 2 Encuesta, Sexo.

2. Su sexo es	Cantidad	Porcentaje
a. Femenino	15	75%
b. Masculino	5	25%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



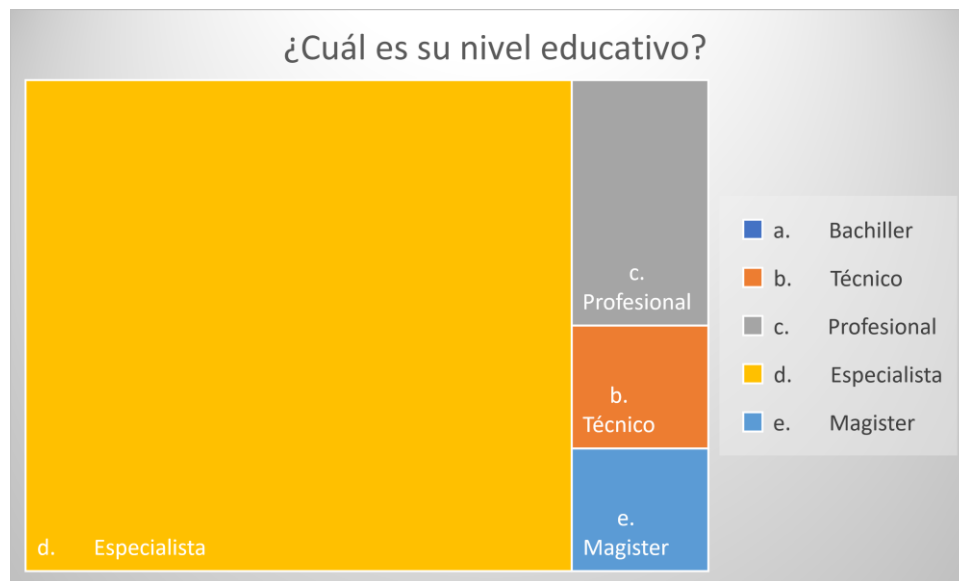
Ilustración 10. Diagrama Circular Pregunta No. 2. Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** De los 20 funcionarios encuestados de la DAFPS, el 75% de los encuestados son mujeres y el 25% hombres, de lo cual se puede inferir que en dicha dependencia laboran más mujeres que hombres.

3. ¿Cuál es su nivel educativo?

Tabla 3. Pregunta No. 3 Encuesta, Nivel Educativo.

3. ¿Cuál es su nivel educativo?	Cantidad	Porcentaje
a. Bachiller	0	0%
b. Técnico	1	5%
c. Profesional	2	10%
d. Especialista	16	80%
e. Magister	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



*Ilustración 11.* Diagrama de Rectángulos Pregunta No. 3. Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** De los 20 funcionarios encuestados de la DAFPS, el 80% es especialista y un 10% profesional lo cual significa que el mayor porcentaje de los funcionarios de la DAFPS tiene un alto nivel educativo; situación que incide directamente en la elaboración del manual de funciones para la nueva entidad.

4. ¿Hace cuánto labora en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social?

*Tabla 4.* Pregunta No. 4 Encuesta, tiempo laborado en DAFPS.

4. ¿Hace cuánto labora en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social?	Cantidad	Porcentaje
a. Menos de 1 año	0	0%
b. Entre 1 a 3 años	8	40%
c. Entre 3 a 5 años	6	30%
d. Mas de 5 años	6	30%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



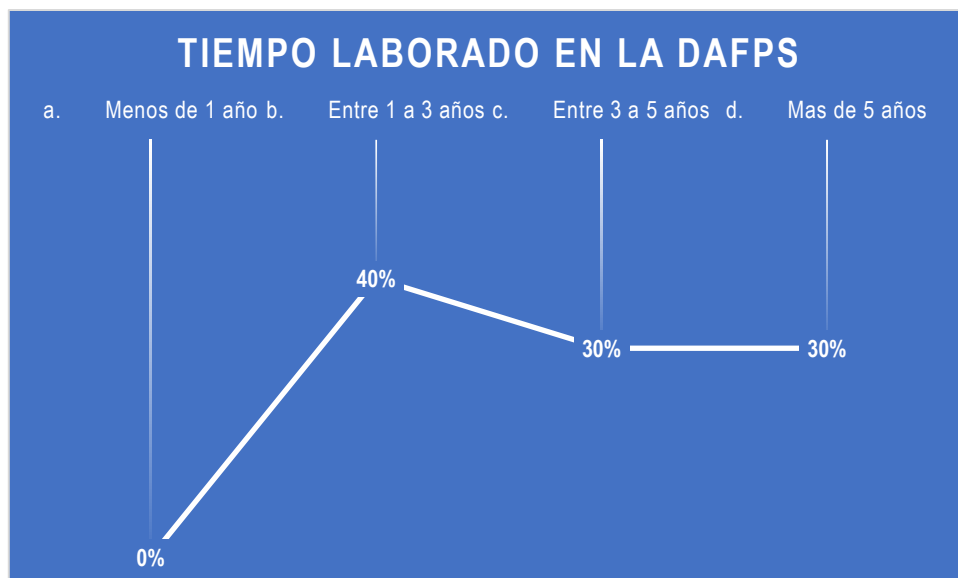


Ilustración 12. Diagrama Lineal Pregunta No.4. Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** El 40% de los encuestados labora en la DAFPS hace aproximadamente entre 1 a 3 años, no hay ninguno que lleve menos de un año laborando en dicha dependencia, de lo cual se puede inferir que conocen los procesos del área, y su curva de aprendizaje es apropiada con respecto a los procesos allí desarrollados, un 30% ha laborado allí entre 3 a 5 años y la misma proporción más de 5 años, lo cual significa que poseen un alto dominio en los temas del sector salud relacionados con la administración de recursos.

5. ¿Considera que la información con respecto a la transición de FOSYGA-ADRES se ha difundido de la forma apropiada?

Tabla 5. ¿Pregunta No. 5, Encuesta, ¿se ha difundido la información?

5. ¿Considera que la información con respecto a la transición de FOSYGA-ADRES se ha difundido de la forma apropiada?	Cantidad	Porcentaje
a. SI	3	15%
b. NO	17	85%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



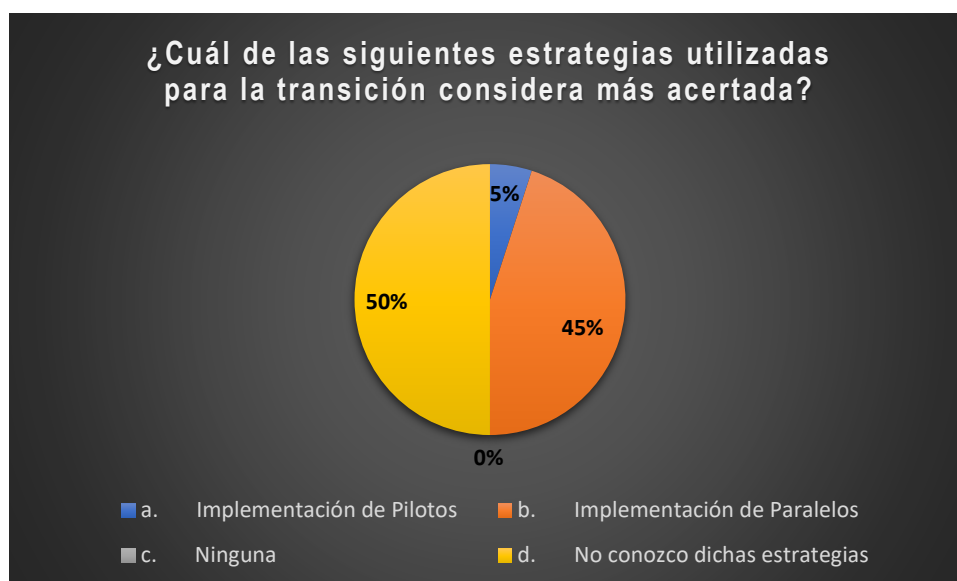
*Ilustración 13.* Diagrama Circular Pregunta No. 5. Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** El 85% de los encuestados considera que no se ha difundido de forma apropiada la información con respecto a la transición ADRES-FOSYGA y únicamente el 15% considera que se ha difundido de forma apropiada, lo cual significa que la generalidad es que los funcionarios no recibieron jornadas informativas con respecto a la transición, en cuanto al porcentaje que considera que si se difundió, se infiere que las socializaciones se realizaron con grupos muy específicos altamente involucrados con el proyecto.

6. ¿Cuál de las siguientes estrategias utilizadas para la transición considera más acertada?

*Tabla 6.* Pregunta No. 6 Encuesta, cuál estrategia es la más acertada?

6. ¿Cuál de las siguientes estrategias utilizadas para la transición considera más acertada?	Cantidad	Porcentaje
a. Implementación de Pilotos	1	5%
b. Implementación de Paralelos	9	45%
c. Ninguna	0	0%
d. No conozco dichas estrategias	10	50%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



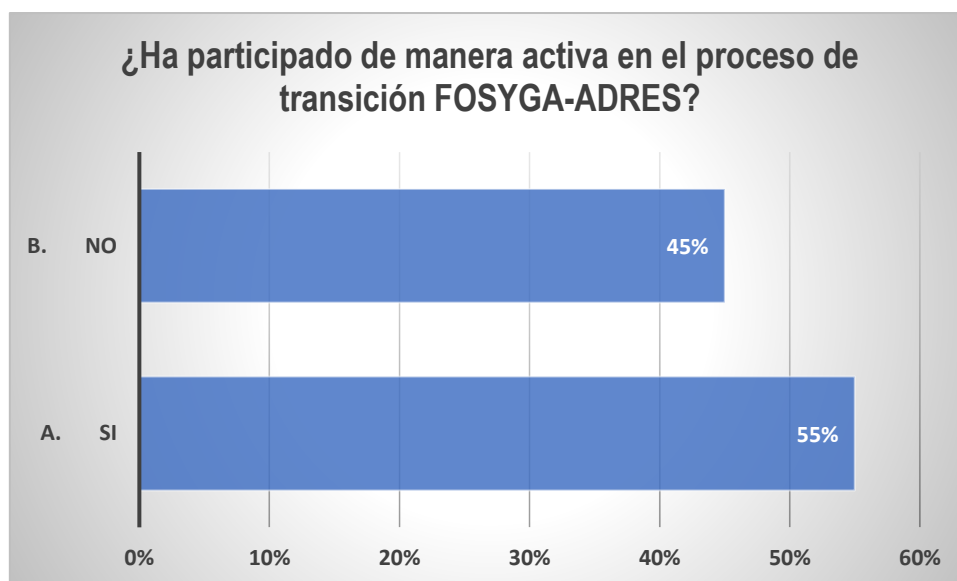
*Ilustración 14.* ¿Diagrama circular Pregunta No. 6, Encuesta implementada en 2018?

**Interpretación:** El 50% de los encuestados no conoce ninguna de las estrategias implementadas en la transición, el 45% considera que la estrategia más acertada es la Implementación de Paralelos, la cual consiste en realizar el proceso en dos entidades al tiempo para contrastar los resultados y validar el éxito de la operación, el 5% considera que la estrategia más acertada es la Implementación de pilotos.

7. ¿Ha participado de manera activa en el proceso de transición FOSYGA-ADRES?

*Tabla 7.* Pregunta No. 7 Encuesta, Ha participado en la transición?

7. ¿Ha participado de manera activa en el proceso de transición FOSYGA-ADRES?	Cantidad	Porcentaje
a. SI	11	55%
b. NO	9	45%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



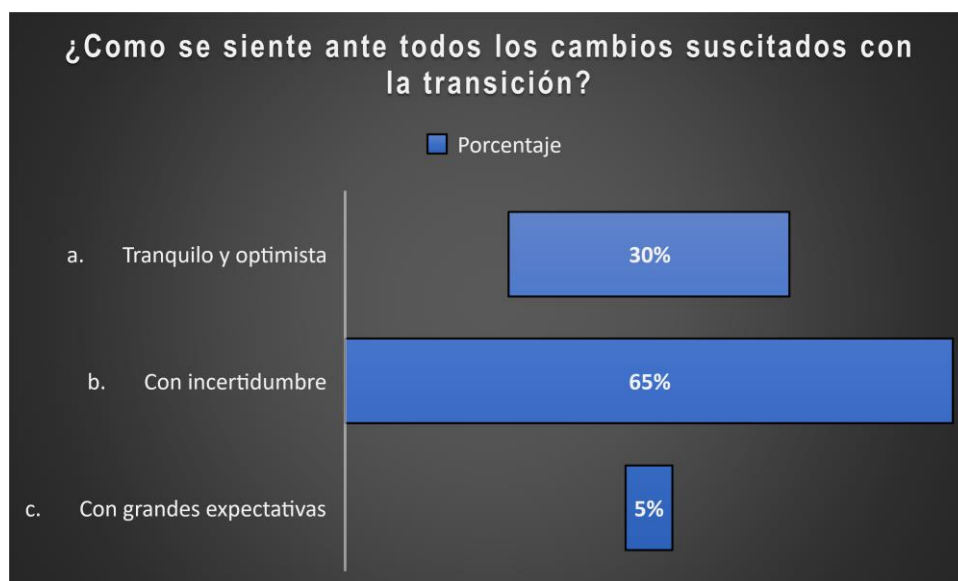
*Ilustración 14.* Diagrama de barras Pregunta No. 7, Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** El 55% de los encuestados participó de manera activa en el proceso de transición, lo cual es un porcentaje lógico, teniendo en cuenta que simultaneo a la transición se debía asegurar la operación.

8. ¿Como se siente ante todos los cambios suscitados con la transición?

*Tabla 8.* Pregunta No.8 Encuesta, cómo se siente ante la transición?

8. ¿Como se siente ante todos los cambios suscitados con la transición?	Cantidad	Porcentaje
a. Tranquilo y optimista	6	30%
b. Con incertidumbre	13	65%
c. Con grandes expectativas	1	5%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



*Ilustración 15.* Diagrama de Embudo Pregunta No. 8, Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** El 65% de los encuestados manifiesta que siente sensación de incertidumbre ante los cambios suscitados con la transición, lo cual significa que se han cometido errores en la planeación que han llevado a los funcionarios a experimentar esta sensación, muy seguramente provocada por la falta de información.

9. ¿Se realizaron jornadas para la socialización de la normatividad asociada a la creación de la nueva entidad?

*Tabla 9.* Pregunta No. 9 Encuesta, Se realizaron jornadas de socialización?

9. ¿Se realizaron jornadas para la socialización de la normatividad asociada a la creación de la nueva entidad?	Cantidad	Porcentaje
a. SI	3	15%
b. NO	17	85%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



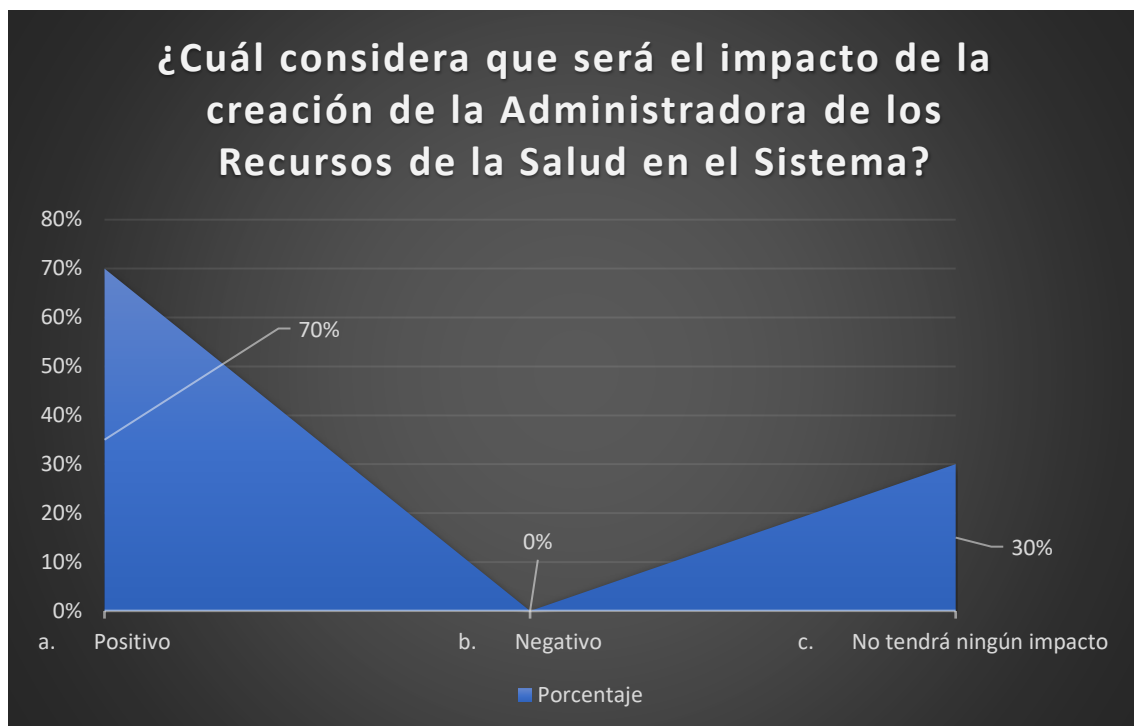
Ilustración 16. Diagrama Proyección Solar Pregunta No. 9, Encuesta implementada en 2018.

**Interpretación:** El 85% de los encuestados manifiesta que no se realizaron jornadas de socialización de la normatividad asociada a la nueva entidad, lo cual es un porcentaje muy alto teniendo en cuenta que es la entidad en la cual se van a desempeñar.

10. ¿Cuál considera que será el impacto de la creación de la Administradora de los Recursos de la Salud en el Sistema?

Tabla 10. Pregunta No. 10. Encuesta, Impacto de la creación ADRES.

10. ¿Cuál considera que será el impacto de la creación de la Administradora de los Recursos de la Salud en el Sistema?	Cantidad	Porcentaje
a. Positivo	14	70%
b. Negativo	0	0%
c. No tendrá ningún impacto	6	30%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>



*Ilustración 17. Diagrama Proyección Solar Pregunta No. 10, Encuesta implementada en 2018.*

**Interpretación:** El 70% de los encuestados considera que el impacto de la creación de la ADRES será positivo, significa que los funcionarios entienden la viabilidad de su creación, ya que ninguno considera que será negativa, un porcentaje del 30% considera que no tendrá ningún impacto.

### **Análisis General de datos**

Teniendo en cuenta el planteamiento del problema *¿Cuál es la metodología y estrategias implementadas para la puesta en marcha de la nueva entidad del Estado ADRES, como resultado de la transición de la Dirección de Administración de Fondos del Ministerio de Salud y Protección Social?*, y una vez analizadas cada una de las etapas implementadas para la puesta en marcha de la entidad ADRES se puede

determinar que la metodología y estrategias implementadas fueron apropiadas, sin embargo, en la ejecución de dicha metodología se presentaron algunos inconvenientes.

Cuando se inició con el diseño de la metodología, no se encontró un referente sobre procesos similares realizados en otras entidades del estado, o bien se han presentado estos casos muy pocas veces o ninguna entidad se ha preocupado por documentarlos, de igual manera con respecto a los aspectos legales no existe normatividad asociada a este tipo de procesos.

El proceso de transición se dividió en dos frentes, uno concerniente a lo administrativo y el otro a los procesos ejecutados por el FOSYGA. El primero comprende los trámites referentes a la constitución legal de la entidad y todos los preoperativos necesarios para que la entidad funcione. El otro frente tiene que ver con los procesos a cargo del FOSYGA, que se ejecutan por el Consorcio SAYP.

Se estableció una plantilla denominada “Gestión Terceros e Inventarios”, en la cual se incorporaron todas aquellas actividades que imprescindibles para la puesta en marcha según los proceso y subprocesos establecidos, la matriz contempla también los terceros con los cuales dichas actividades deben ser ejecutadas.



PROCESO	SUBPROCESO	ACTIVIDAD DEL SUBPROCESO	TERCERO	DETALLE DE LA ACTIVIDAD PUNTUAL A ADELANTAR CON EL TERCERO (Descripción, en líneas generales, de las tareas que deberá realizar ADRES para con el Tercero. A manera de ejemplo se enuncian las siguientes: Informar nuevos: formatos, estructuras de datos, especificaciones técnicas, procedimientos, apertura de cuentas, electrónicas, instrucción puntual, dirección y teléfonos ADRES, sitio web ADRES, rutas electrónicas para consulta de información ADRES, correos electrónicos de las nuevas dependencias y de los funcionarios principales y de cada funcionario, etc; Instrucciones operativas, técnicas, funcionales, entre otras que cada grupo considere necesario proponer). <b>NOTA:</b> Luego de que los Grupos Funcionales definan estas actividades, la DAFPS y las Asesoras del Viceministerio de Protección Social verificarán las propuestas y, en reuniones técnicas definirán con cada Grupo las acciones puntuales a seguir, así como las especificaciones para cada caso.
Giro y Compensación	Todos los Subprocesos	Campaña de información	EPS, Operadores de Información (Pila), Bacos (operadores Financieros), Entes territoriales, IPS, ESE, Pensionados, Colpensiones, Aportantes, y demás actores que intervienen.	Campaña informativa a través de los diferentes medios de comunicación, informando el inicio de operaciones de la nueva entidad
	Todos los Subprocesos	Expedición de decretos, Resoluciones, etc	EPS, Operadores de Información (Pila), Bacos (operadores Financieros), Entes territoriales, IPS, ESE, Pensionados, Colpensiones, Aportantes, y demás actores que intervienen.	Expedir Decreto Operación de la Entidad, y las resoluciones modificatorias para los siguientes temas: - Informar a todos los actores del sistema las nuevas cuentas bancarias de ADRES. - Estructura de procesos de Compensación y su funcionamiento - Generación de estructura de formatos de presentación de procesos
	Todos los Subprocesos	Notificación nuevas cuentas ADRES	EPS-EOC-EPSS	Notificación escrita por parte de ADRES con las cuentas administradoras de los recursos, con el fin de que las entidades procedan a registrar las mismas en sus portales bancarios y se puedan hacer los debidos giros y movimientos según la necesidad de cada proceso.
	Todos los Subprocesos	Creación de Cuentas	EPS-EOC-EPSS	Notificación escrita por parte de ADRES con indicaciones y solicitud de apertura Cuentas Maestras por parte de las entidades, así como su registro ante el Banco de la República y Botón de pago PSE. Con el fin de cargar las mismas en la BD de ADRES

Figura 18. Formato Gestión Terceros e Inventario Actividades. DAFPS, MSPS (2017).

En el desarrollo de la investigación se pudo evidenciar que los funcionarios de la Dirección de Administración de Fondos conformaron los grupos según los procesos macro establecidos para la transición; lo cual generó un problema teniendo en cuenta que los funcionarios involucrados en el proceso de transición debieron asumir una doble carga laboral, la correspondiente a la operación normal del FOSYGA y la correspondiente a la puesta en marcha de la nueva entidad, si bien el proceso estuvo en cabeza de la Viceministra de Protección Social y sus asesores, considero que hubiera sido viable la contratación de un grupo de profesionales expertos en el tema que se hubieran dedicado de pleno al proceso, me parece acertada la iniciativa de involucrar a los funcionarios de la Dirección de Administración de Fondos, porque son quienes desarrollan los procesos del FOSYGA, y bien constituye también una forma de capacitarlos para las nuevas funciones que va a adquirir la entidad, además de ampliar el núcleo de conocimiento de cada empleado. Si bien se entiende que la administración ha

partido del concepto de austeridad, para tomar este tipo de decisiones, se concluye que hubiera sido un elemento determinante en el objetivo de los objetivos propuestos.

En lo referente a los cronogramas de trabajo establecidos en cada proceso macro, inicialmente se estableció que se usaría una plataforma para seguimiento a los proyectos, la cual emitiría unas alertas informando que la actividad predecesora no se había realizado, sin embargo, dicho seguimiento no se llevó a cabalidad y los ninguno de los cronogramas se cumplió en los tiempos establecidos.

Se logro establecer que los pasos establecidos con los macro procesos operativos del FOSYGA: observación de los procesos y la ejecución de los pilotos y paralelos fue muy acertada, permitiendo tener un bosquejo de todos aquellos elementos necesarios para la puesta en marcha, que permite prever riesgos futuros.

### **Impacto que puede llegar a causar la creación de la nueva entidad en el Sector Salud de Colombia.**

La pretensión con la eliminación del FOSYGA fue optimizar los trámites administrativos en lo referente al manejo de los recursos del sector salud, en el pasado un administrador fiduciario realizaba todos los tramites operativos, el Ministerio de Salud y Protección Social emitía las instrucciones sobre el flujo de los recursos, sin embargo, existía una tramitología rigurosa lo que dificultaba un poco que los recursos se giraran con oportunidad. Gracias a la creación de ADRES, se ha logrado mayor

eficiencia en la distribución de los recursos, se ha logrado una comunicación más asertiva con los terceros involucrados en el Sistema de Seguridad Social.

Para el usuario final ha sido positiva la entrada en vigencia de la ADRES, teniendo en cuenta que se logró centralizar la información en un solo lugar, antes los usuarios tenían dificultad para que les respondieran sus requerimientos, muchas veces ninguna de las dos entidades involucradas Consorcio SAYP o Ministerio de Salud, asumía su responsabilidad, y el usuario debía tocar varias puertas para lograr una respuesta. Esta teoría es sustentada por el principio constitucional que ostenta que la salud es un derecho fundamental, y que la responsabilidad de atender los temas referentes es del Estado, en el ejercicio de la administración pública.

## **Conclusiones**

Definitivamente la creación de esta nueva entidad del estado era necesaria, el hecho de que una entidad privada administrara los recursos del Estado, en este caso un administrador fiduciario, no se alinea con los objetivos del estado al respecto (Durkheim, 1928) afirma: El Estado no podría existir sin las instituciones que lo constituyen y viceversa, son organismos especializados que cumplen una práctica definida, que contribuyen con la estabilidad y el orden social, de no funcionar la institucionalidad del Estado se entrará en una situación caótica, es decir, la sociedad estaría en anomia, por la falta de o irrespeto de normas, es cuando el ordenamiento jurídico nacional y las instituciones estatales se encuentran en la disfunción. El hecho de que el Ministerio de Salud y Social delegara en un tercero la función de administrar los recursos quiere decir que el estado no cuenta con la capacidad para realizarlo, se considera un hecho muy positivo que el estado centralice sus funciones, en este específico de la administración de recursos del sector salud, esta transición es muy positiva teniendo en cuenta que se disminuye el número de procesos previos para efectuar la dispersión de recursos a los actores del Sistema, tal y como lo asegura Carlos Mario Ramírez, Director de la ADRES, en entrevista a la revista Semana:

A diferencia de las fiducias que antes manejaban la plata de la salud, la Adres va a administrar todos los recursos en una sola caja, lo que permitirá agilizar su flujo y hacerlo público, para que cualquiera pueda saber en dónde están o quién los está reteniendo o desviando, si es el caso. Además, como tenemos acceso a toda la información, la Adres podrá verificar que el gasto sea el correcto y el mejor efectivo”.

## Recomendaciones

**Iniciativas que mejoren el proceso de transición de la nueva entidad del Estado ADRES, y además sirvan de referente para otros procesos similares que se desarrollen.**

Es muy importante que las entidades del estado se aseguren de documentar los procesos de este tipo, por ejemplo, la Función Pública “Entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional.” <http://www.funcionpublica.gov.co/quienes-somos>, debería tener un instructivo de todos aquellos pasos que deben realizarse en lo concerniente al talento humano, con el fin de que las entidades que lideran los procesos de transición se blinden, realizando cada paso de acuerdo a los lineamientos establecidos, por otro lado, eso permitirá que los funcionarios tengan confianza en la transparencia de los procesos, verificando que en el desarrollo del proceso se está actuando con transparencia.

Además, es importante que las entidades del estado también realicen un acompañamiento más activo a este tipo de procesos, considero pertinente la conformación de equipos que atiendan los temas transversales tales como normatividad legal para la creación de una nueva entidad, elaboración del diseño metodológico para trasladar los procesos operativos a una nueva entidad, este equipo tendría a su cargo determinar el impacto que causaría trasladar las funciones de una entidad a otra.

También es pertinente que las entidades del estado en las cuales se desarrollan este tipo de procesos se aseguren de contratar personal idóneo que tengan los conocimientos y experiencia necesarios, puesto que estos procesos son complejos e inciden de manera directa en la protección de los derechos fundamentales de los

ciudadanos, en este caso el derecho a la salud. Este tipo de personal deberá incluir expertos en ejecución de proyectos, quienes además tengan el tiempo necesario para realizar una buena planeación para una ejecución efectiva, ya que, aunque la participación de los funcionarios de la Dirección de Administración de Fondos fue muy positiva, teniendo en cuenta los beneficios anteriormente mencionados, los cuales son que el proceso de transición se constituya en un tipo de capacitación para las nuevas funciones que va a adquirir la entidad, esto con el fin de evitar que los funcionarios que tienen a cargo los procesos sufran de sobrecarga laboral.

## Referencias Bibliográficas

Durkheim, É. (1928). La división del trabajo social. Ediciones LEA. Recuperado de:

<http://ssociologos.com/2016/11/09/la-transformacion-las-instituciones-del-estado/>

Giraldo, V. Juan Carlos, (2018). Los retos actuales del sistema de salud colombiano y Meditech 2018, Recuperado de: <http://www.elhospital.com/temas/Los-retos-actuales-del-sistema-de-salud-colombiano-y-Meditech-2018+124983?pagina=2>

Ley 1753-2015 Plan Nacional de Desarrollo.

Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61933>

Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 4107-2011 Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social. Recuperado de: [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo)

Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 1431- 2016 Por el cual se establece la planta de personal de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES Y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa>

Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 1432-2016 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/>

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país  
Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social, ABC Transición ADRES  
<https://www.adres.gov.co/Portals/0/Images/adres/archivosdescarga>

Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 2265- 2017 Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1., y el Título 4 a la parte 6 del libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de: <file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/Proyecto%20Grado/Decreto-2265-de-2017-%20Decreto%20Operaciones%20ADRES.pdf>  
<http://www.funcionpublica.gov.co/quienes-somos>

Revista Semana, (24 de marzo 2018), El banco de la salud que manejará 45 billones de pesos,  
recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-al-sistema-de-salud-crea-banco-de-la-salud/561363>